

## LEMBAGA *RECHTSVERWERKING* SOLUSI MENGATASI SENGKETA TANAH

Oleh : Irene Eka Sihombing \*

### Abstrak

Dari berbagai kasus tanah, salah satu penyebabnya berkaitan dengan pendaftaran tanah, misalnya sengketa mengenai siapa pemilik sebidang tanah yang sebenarnya. Pihak yang merasa memiliki tanah mengajukan gugatan ke pengadilan. Pihak pengadilan kemudian akan memutuskan siapa pemilik yang sah. Hal ini dimungkinkan mengingat sertifikat merupakan alat pembuktian yang kuat, artinya selama pihak lain tidak dapat membuktikan sebaliknya, maka sertifikat harus dianggap sebagai surat tanda bukti yang benar. Ini sejalan dengan sistem publikasi di Indonesia yaitu negatif yang mengandung unsur-unsur positif. Lembaga *rechtsverwerking* dimaksudkan untuk mengatasi kelemahan sistem publikasi tersebut. Lembaga ini telah diakui eksistensinya dan diterapkan dalam berbagai keputusan Mahkamah Agung Republik Indonesia. Pengakuan terhadap berlakunya lembaga ini dikukuhkan oleh Pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Persoalannya sekarang apakah lembaga *rechtsverwerking* ini memang merupakan solusi dalam mengatasi sengketa penguasaan atau pemilikan tanah ?

Kata kunci : *Rechtsverwerking*, sengketa tanah

### A. Pendahuluan

Di berbagai media, baik cetak maupun elektronik, kita menjumpai berbagai macam kasus tanah yang tidak jarang menjadi sengketa atau konflik yang berkepanjangan, bahkan kadang membawa korban. Di DKI Jakarta misalnya kasus tanah Meruya Selatan, yaitu antara PT Portinigra dengan warga pemilik tanah dan bangunan, di mana putusan Mahkamah Agung tentang kasus tersebut dinilai oleh beberapa pakar Hukum Tanah sebagai sesuatu yang bertentangan dengan asas-asas Hukum Tanah. Namun pada akhirnya kasus tersebut berakhir dengan perdamaian antara keduanya. Di berbagai daerah, kasus-kasus pertanahan juga menghiasi berbagai media, misalnya saja sengketa tanah di Aceh, antara masyarakat Idi Cut dengan PT Bumi Flora, di Pasuruan, antara warga dengan TNI Angkatan Laut.

---

\* Dosen Biasa dan anggota Pusat Studi Hukum Agraria (PSHA) Fakultas Hukum, Universitas Trisakti

Jika dirunut ke belakang di masa orde baru, kasus-kasus sengketa tanah itu ribuan jumlahnya. Menurut data Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) yang merekam selama tahun 1970 hingga tahun 2001 terdapat 1.753 kasus konflik agraria. Kasus-kasus itu tersebar di 2.834 desa atau kelurahan, 1.355 kecamatan dan 286 kabupaten dan kota ([www.kompas.com](http://www.kompas.com), 2004).

Terkait persoalan tanah, selama kurun waktu dua tahun terakhir (sampai dengan tahun 2007), Presiden menerima lebih dari 28 ribu SMS. Hal yang diadukan umumnya terkait kelengkapan administrasi, yakni sertifikat tanah. Masih banyak masyarakat yang belum memahami pentingnya sertifikat tanah, atau di sisi lain ada juga masalah sertifikat ganda atas sebidang tanah.

Jika ditelusuri lebih jauh, salah satu penyebab terbesar sengketa tanah yang terjadi, ternyata berkaitan dengan pendaftaran tanah. Beberapa isu yang senantiasa muncul adalah

- a. Sertifikat palsu
- b. Sertifikat aspal (asli tetapi palsu)
- c. Sertifikat ganda
- d. Penggantian sertifikat yang rusak atau hilang.

Untuk lebih jelas, akan diuraikan satu demi satu isu yang kerap muncul tersebut.

#### **Ad.a. Sertifikat palsu**

Sertifikat tanah adalah surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Karena, sertifikat tanah itu dapat masuk dalam kategori surat yang bernilai. Sebagaimana halnya dengan surat – surat yang bernilai lainnya, dari segi ekonomi surat ini mempunyai nilai. Itu sebabnya ada kecenderungan untuk dipalsukan, untuk tujuan memperoleh keuntungan secara spekulatif. Misalnya saja untuk memperoleh uang muka atau uang tanda jadi dalam “transaksi jual beli” sebagai jaminan utang, dan sebagainya.

Upaya untuk mencegah timbulnya sertifikat palsu telah dilakukan oleh instansi yang berwenang, antara lain dengan mencetak blanko sertifikat sedemikian rupa dengan memanfaatkan teknik pencetakan yang mutakhir. Pesolannya, apakah upaya tersebut cukup untuk mengatasi terjadinya sertifikat palsu.



#### **Ad.b. Sertifikat aspal (asli tetapi palsu)**

Yang dimasukkan dalam kategori sertifikat “aspal” adalah apabila sertifikat yang diterbitkan terbukti didasari atas bukti-bukti surat keterangan atau dokumen yang kurang atau tidak lengkap.

Adapun dokumen atau surat keterangan yang dimaksud, adalah yang diterbitkan oleh pejabat yang terkait dalam proses pendaftaran tanah, misalnya saja Kepala Desa (Lurah), instansi pajak. Adakalanya surat-surat atau dokumen-dokumen pendukung tersebut ternyata fiktif.

Upaya pencegahan yang dilakukan instansi yang berwenang adalah instruksi dari pimpinan kepada pejabat di bawahnya untuk meningkatkan kecermatan dan ketelitian dalam memproses penerbitan sertifikat persoalan lagi, cukupkah itu ?

#### **Ad.c. Sertifikat ganda**

Untuk sebidang tanah oleh Kantor Pertanahan, diterbitkan lebih dari satu sertifikat, akibatnya dua atau lebih bidang tanah hak saling bertindihan, seluruhnya atau sebagian. Penyebabnya antara lain kesalahan penunjukkan batas tanah oleh pemilik/pemohon sendiri sewaktu petugas kantor pertanahan melakukan pengukuran atas permohonan yang bersangkutan. Pemohon/pemilik dengan sengaja atau tidak sengaja menunjukkan batas yang keliru, sehingga surat ukurnya menjadi keliru, yaitu menggambarkan keadaan batas – batas yang bukan sebenarnya, atau sebagian salah, karena sebelumnya untuk letak yang sama telah diterbitkan sertifikat tanah.

#### **Ad.d. Penggantian sertifikat yang rusak atau hilang.**

Pasal 57 ayat (1) peraturan pemerintah nomor 24 tahun 2007 tentang pendaftaran tanah menyatakan atas permohonan pemegang hak, diterbitkan sertifikat baru sebagai pengganti sertifikat yang rusak atau hilang, masih menggunakan blanko sertifikat yang tidak digunakan lagi, atau yang tidak diserahkan kepada pembeli lelang dalam suatu lelang eksekusi.

Yang banyak terjadi laporan kehilangan sertifikat adalah tidak benar atau fiktif, dengan maksud untuk mendapat keuntungan secara melawan hukum.

Upaya untuk mengatasi sengketa tanah mengalami kemajuan. Badan Pertanahan Nasional (BPN) bersama Mabes Polri resmi membentuk Tim Ad-Hoc untuk menangani kasus-kasus konflik atau sengketa tanah, khususnya yang berpotensi

adanya tindak pidana. Tim ini nantinya akan memilah-milah mana sengketa yang termasuk tindak pidana atau perdata.

Tim gabungan ini, selanjutnya akan mulai bekerja melakukan penyidikan terhadap temuan BPN sebanyak 2.810 kasus persengketaan tanah di seluruh wilayah Indonesia, untuk menemukan apakah kasus-kasus tersebut terdapat tindak pidananya atau hanya perdata.

Kepala Kepolisian Republik Indonesia, Sutanto, mengatakan tim tersebut tidak hanya terfokus untuk memberantas para mafia tanah tetapi juga memberikan bantuan langkah-langkah hukum untuk memperjuangkan hak-hak para warga yang secara hukum berhak atas tanah yang dimilikinya.

Tentu secara hukum siapapun yang berhak harus memperoleh keadilan, jangan sampai orang yang berhak (sah pemilik tanah) lalu tiba-tiba kehilangan haknya karena perbuatan orang-orang yang menggandakan atau memalsukan surat atau data-data kepemilikan tanah yang sah ([www.api-indonesia.blogspot.com](http://www.api-indonesia.blogspot.com), 2007)

## **B. Permasalahan**

Berdasarkan uraian di atas, yang menjadi pokok permasalahan adalah :

1. Apa yang dimaksud dengan pendaftaran tanah menurut ketentuan perundang-undangan yang berlaku ?
2. Benarkah lembaga *rechtverwerking* merupakan salah satu solusi mengatasi sengketa tanah ?

## **C. Pembahasan**

### **1. Pengertian pendaftaran tanah**

Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian sertifikat sebagai surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.



Dari definisi tersebut, dapat diketahui :

- a. Pendaftaran tanah di Indonesia diselenggarakan oleh pemerintah, bukan swasta. Dalam hal ini instansi penyelenggara pendaftaran tanah adalah Badan Pertanahan Nasional.
- b. Instansi pelaksana pendaftaran tanah adalah Kantor Pertanahan yang wilayah kerjanya Kabupaten atau Kota.
- c. Tanah-tanah yang didaftar adalah tanah-tanah yang letaknya di tiap desa atau kelurahan.
- d. Kegiatan pendaftaran tanah terdiri dari :
  - 1) Pendaftaran pertama kali (*initial registration*), meliputi kegiatan :
    - a) Ajudikasi
      - (1) Pengumpulan, pengolahan, penyimpanan dan penyajian data fisik.
      - (2) Pengumpulan, pengolahan, penyimpanan dan penyajian data yuridis.
      - (3) Pengumuman di Kantor Kelurahan dan Pertanahan selama 30 hari atau 60 hari.
    - b) Pembuatan Surat Ukur  
Kegiatan ini menghasilkan Gambar Ukur/peta bidang, yang kemudian dibuat peta pendaftaran tanah (untuk keseluruhan bidang dan Surat Ukur untuk tiap bidang).
    - c) Pembukuan hak dalam Buku Tanah  
Kegiatan menghasilkan Daftar Isian, yang kemudian dibuatkan Buku Tanah.
    - d) Penerbitan sertifikat hak atas tanah sebagai surat tanda bukti hak.
  - 2) Pemeliharaan data (*maintenance*), berkaitan dengan perubahan yang terjadi :
    - a) Perubahan-perubahan mengenai haknya, perubahan hak, peningkatan hak, pembebanan hak, pelepasan hak, pembatalan hak dan lain-lain.
    - b) Perubahan mengenai pemegang haknya, jual beli, tukar menukar, hibah wasiat, peralihan hak (pewarisan)
    - c) Perubahan mengenai tanahnya; pemisahan atau penggabungan.
- e. Kata “rangkaian kegiatan”, menunjuk kepada adanya berbagai kegiatan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah yang berkaitan satu dengan yang lain,

berurutan menjadi satu kesatuan yang bermuara pada tersedianya data yang diperlukan dalam rangka memberikan kepastian hukum di bidang pertanahan bagi rakyat.

- f. Kata “terus menerus” menunjuk kepada pelaksanaan kegiatan, yang sekali dimulai tidak akan ada akhirnya. Data yang sudah terkumpul dan tersedia harus selalu dipelihara, dalam arti disesuaikan dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian hingga tetap sesuai dengan keadaan yang terakhir.
- g. Kata “teratur”, menunjukkan bahwa semua kegiatan harus berlandaskan peraturan perundang-undangan yang sesuai, karena hasilnya akan merupakan data bukti menurut hukum, biarpun daya kekuatan pembuktiannya tidak selalu sama dalam hukum negara- negara yang menyelenggarakan pendaftaran tanah.

## 2. Dasar hukum penyelenggaraan pendaftaran tanah

Dasar hukum penyelenggaraan pendaftaran tanah, ketentuan pokoknya ditetapkan dalam Pasal 19 UUPA. Sebagai pelaksanaan pasal ini diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah (PP 10/1961) yang berlaku di Jawa, Madura dan Bali mulai tanggal 24 September 1961. Sementara itu pelaksanaan ketentuan ini di daerah-daerah lainnya menyusul.

Sesuai dengan perkembangan kebutuhan masyarakat dan untuk mempertegas perlindungan hukum dan jaminan kepastian hukum bagi para pemegang hak, PP 10/1961 perlu direvisi. Hasil revisi PP tersebut adalah Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang telah diundangkan pada Lembaran Negara (LN) Tahun 1997 No. 59. Penjelasannya dalam Tambahan Lembaran negara Nomor 3696, pada tanggal 8 Juli 1997 dan mulai berlaku terhitung sejak tanggal 8 Oktober 1997. Selanjutnya disebut PP 24/1997. Untuk melaksanakan peraturan tersebut telah diundangkan Peraturan Menteri negara Agraria Nomor 3 Tahun 1997 tentang Peraturan Pelaksanaan PP 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang mulai berlaku sejak tanggal 8 Oktober 1997.

Sebagai akibat telah berlakunya PP tersebut, dalam Pasal 64 ditegaskan bahwa semua peraturan perundang-undangan sebagai pelaksanaan PP 10/1961 yang telah ada masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau diubah atau diganti berdasarkan PP 24/1997, kecuali apabila dinyatakan tidak berlaku lagi sebagaimana



disebutkan dalam Pasal 196 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 3 Tahun 1997. Hak-hak yang didaftarkan serta hal-hal lain yang dihasilkan dalam kegiatan pendaftaran tanah berdasarkan ketentuan PP 10/1961 tetap sah sebagai hasil dari Pendaftaran Tanah menurut PP 24/1997.

3. Asas – asas pendaftaran tanah

Dalam PP 24/1997 dinyatakan bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas-asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka. Asas sederhana dalam pendaftaran dimaksudkan agar ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah. Sedangkan asas aman dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.

Asas terjangkau dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh para pihak yang memerlukan.

Asas mutakhir dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan – perubahan yang terjadi di kemudian hari.

Asas mutakhir menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan, dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat.

4. Tujuan Pendaftaran tanah

Tujuan diselenggarakan pendaftaran tanah yang disebut dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA adalah sebagai berikut :

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah satuan rumah susun, dan hak-hak lain yang terdaftar, supaya dengan mudah membuktikan bahwa dirinya adalah pemegang haknya, dan kepadanya diberikan sertifikat sebagai surat tanda buktinya.

- b. Menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan (calon pembeli atau calon kreditor) termasuk pula pemerintah, agar dengan mudah dapat memperoleh keterangan atau data baik yuridis maupun data fisik, yang diperlukan untuk melakukan perbuatan hukum atas bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun yang telah terdaftar. Informasi yang diperlukan tersebut, disajikan oleh Kantor Pertanahan (Kabupaten/Kotamadya) berupa tata usaha pendaftaran tanah, yaitu daftar umum, yang terdiri atas peta pendaftaran tanah, daftar tanah, surat ukur, buku tanah dan daftar nama. Data fisik dan data yuridis yang disajikan di Kantor Pertanahan bersifat terbuka untuk umum. Apabila data tersebut tidak dipergunakan, menjadi tanggung jawab yang berkepentingan. Sedang daftar nama tidak terbuka untuk umum.

#### 5. Obyek pendaftaran tanah

Menurut Pasal 9 ayat (1) PP 24/1997, yang termasuk obyek pendaftaran tanah adalah :

- a. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.
- b. Tanah Hak pengelolaan
- c. Tanah Wakaf
- d. Hak Milik atas Satuan Rumah Susun.
- e. Hak Tanggungan.
- f. Tanah negara.

Sebagaimana diketahui bahwa tanah Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai, ada yang diberikan oleh negara, dan dimungkinkan pula diberikan oleh pemegang Hak Milik atas tanah. Tetapi selama belum ada pengaturan mengenai tata cara pembebanannya dan disediakan formulir akta pemberiannya untuk sementara belum akan ada Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang diberikan oleh negara.

Dalam Pasal 1 angka 3 PP 24/1997 disebutkan, yang dimaksud dengan tanah negara atau tanah yang langsung dikuasai oleh negara adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah. Artinya semua tanah yang dikuasai oleh negara adalah di luar apa yang disebut tanah- tanah hak.



Sekarang ini ditinjau dari segi kewenangan penguasaannya, ada kecenderungan untuk lebih merinci status tanah-tanah yang semula tercakup dalam pengertian tanah-tanah negara, yaitu :

- a. Tanah-tanah wakaf, yaitu tanah Hak Milik yang sudah diwakafkan.
- b. Tanah-tanah Hak Pengelolaan, yang merupakan pelimpahan pelaksanaan sebagian kewenangan Hak Menguasai dari negara kepada pemegang haknya.
- c. Tanah-tanah Hak Ulayat, yaitu tanah-tanah yang dikuasai oleh masyarakat masyarakat hukum adat teritorial dengan Hak Ulayat.
- d. Tanah-tanah Kaum, yaitu tanah bersama masyarakat-masyarakat hukum adat genealogis.
- e. Tanah-tanah Kawasan Hutan, yang dikuasai oleh Departemen Kehutanan berdasarkan Undang-Undang Pokok Kehutanan.
- f. Tanah-tanah sisanya, yaitu tanah-tanah yang dikuasai oleh negara, yang bukan tanah hak, bukan tanah wakaf, bukan tanah Hak Pengelolaan, bukan tanah-tanah Hak Ulayat, bukan tanah-tanah Kaum, bukan pula tanah- tanah Kawasan Hutan.

Tanah-tanah ini tanah-tanah yang benar-benar langsung dikuasai oleh negara. Untuk singkatnya dapat disebut tanah negara. Adapun penguasaannya dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional. Dengan demikian dijumpai pengertian tanah- tanah negara dalam arti luas dan tanah - tanah negara dalam arti sempit.

Di samping itu tanah-tanah negara dalam arti sempit ini harus pula dibedakan dengan tanah-tanah yang dikuasai oleh Departemen-departemen dan lembaga-lembaga pemerintahan maupun non pemerintahan lainnya dengan Hak Pakai, yang merupakan aset atau bagian kekayaan negara, yang penguasaannya ada pada Menteri Keuangan Republik Indonesia.

Pasal 9 ayat (2) PP 24/1997 menentukan bahwa tanah negara dalam arti sempit sebagai obyek pendaftaran tanah. Adapun cara yang dilakukan untuk pendaftaran tanah negara ini dengan membukukan bidang tanah yang bersangkutan dalam daftar tanah. Dengan demikian khusus untuk tanah negara tidak disediakan buku tanah dan karenanya juga tidak diterbitkan sertifikat.

Sementara itu Pasal 10 PP 24/1997 menentukan Satuan Wilayah Tata Usaha Pendaftaran Tanah sebagai berikut :

- 1) Satuan Wilayah Tata Usaha Pendaftaran Tanah untuk pendaftaran Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Milik atas Satuan Rumah Susun dan tanah Wakaf adalah berdasarkan desa atau kelurahan letak tanah hak yang bersangkutan.
- 2) Satuan Wilayah Tata Usaha Pendaftaran Tanah untuk pendaftaran Hak Guna Usaha, Hak Pengelolaan, Hak Tanggungan dan tanah negara adalah Kabupaten atau Kotamadya.

#### 6. Sistem pendaftaran tanah

Sistem pendaftaran tanah mempermasalahkan apa yang didaftar, bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridisnya serta bentuk tanda bukti haknya. Dalam kepustakaan Hukum Tanah dikenal ada dua sistem pendaftaran tanah, yaitu pendaftaran tanah akta (*registration of deeds*) dan pendaftaran hak (*registration of titles*). Baik dalam sistem pendaftaran akta maupun sistem pendaftaran hak, tiap pemberian atau menciptakan hak baru serta pemindahan dan pembebanannya dengan hak lain kemudian, harus dibuktikan dengan suatu akta. Dalam akta tersebut tentunya dimuat data yuridis tanah hak yang bersangkutan seperti perbuatan hukumnya, hak atas tanahnya, penerima haknya, hak apa yang dibebankan.

Dalam sistem pendaftaran akta, akta-akta inilah yang didaftar oleh Pejabat Pendaftaran Tanah. Ini berarti setiap kali terjadi perubahan wajib dibuat akta sebagai buktinya. Akta-akta inilah yang kemudian didaftarkan. Karena itu, dalam sistem pendaftaran akta, Pejabat Pendaftaran Tanah bersifat pasif. Ia tidak melakukan pengujian kebenaran data yang disebut dalam akta yang didaftar.

Sehubungan dengan hal tersebut maka dalam sistem pendaftaran akta ini, data yuridis yang diperlukan harus dicari dalam akta-akta yang bersangkutan. Cacat hukum pada suatu akta bisa mengakibatkan tidak sahnya perbuatan hukum yang dibuktikan dengan akta yang dibuat kemudian. Untuk memperoleh data yuridis harus dilakukan apa yang disebut *title search* yang dapat memakan waktu yang lama dan biaya yang tidak sedikit jumlahnya, karena untuk itu diperlukan bantuan para ahli.

Dapat disimpulkan sistem pendaftaran akta ini mengandung beberapa kelemahan, yaitu :

- a. Setiap perbuatan hukum mengenai sebidang tanah harus dibuktikan dengan akta, dan tiap-tiap akta itu merupakan surat tanda bukti hak. Jadi pemegang hak terakhir



- menyimpan dan memegang semua akta yang dibuat sebelumnya. Dengan demikian sulit untuk mengetahui data yuridis sebidang tanah, karena ada banyak akta.
- b. Pemegang hak terakhir belum merupakan pemegang hak yang sah, tergantung kepada *title search*.
  - c. Jika seseorang hendak melakukan perbuatan hukum terhadap sebidang tanah, maka ia perlu meneliti keabsahan akta-akta sebelumnya.
  - d. Untuk mengetahui apakah perbuatan hukum sebelumnya sah/tidak : perlu diadakan *title search*.
  - e. *Title search* memerlukan waktu dan biaya yang besar.
  - f. Jika hasil *title search* membuktikan ada salah satu perbuatan hukum sebelumnya yang mengandung cacat hukum, maka :
    - 1) Perbuatan hukum selanjutnya menjadi tidak sah.
    - 2) Pemegang hak terakhir menjadi tidak sah pula.

Sebagaimana telah disebutkan di atas, dalam sistem pendaftaran hak pun, setiap penciptaan hak baru dan perbuatan-perbuatan hukum yang menimbulkan perubahan-perubahan kemudian, juga harus dibuktikan dengan suatu akta. Tetapi dalam penyelenggaraan pendaftarannya, bukan akta yang didaftar, melainkan haknya yang diciptakan dan perubahan-perubahannya kemudian. Akta merupakan sumber datanya.

Akta pemberian hak berfungsi sebagai sumber data yuridis untuk mendaftarkan hak yang diberikan dalam buku tanah. Demikian juga akta pemindahan dan pembebanan hak berfungsi sebagai sumber data untuk mendaftarkan perubahan-perubahan pada haknya dalam buku tanah hak yang bersangkutan. Jika terjadi perubahan, tidak dibuatkan buku tanah baru, melainkan dilakukan pencatatannya pada ruang mutasi yang pada buku tanah bersangkutan. Sebelum dilakukan pendaftaran haknya dalam buku tanah dan pencatatannya kemudian, oleh Pejabat Pendaftaran Tanah pengujian kebenaran data yang dimuat dalam akta yang bersangkutan. Jadi, dalam sistem pendaftaran hak ini, Pejabat Pendaftaran Tanah bersikap aktif. Sebagai tanda bukti hak, diterbitkan sertifikat yang merupakan salinan register.



Sistem pendaftaran yang digunakan di Indonesia adalah sistem pendaftaran hak, bukan pendaftaran akta. Hal tersebut tampak dengan adanya buku tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkannya sertifikat sebagai surat tanda bukti hak yang didaftar.

Hak atas tanah, Hak Pengelolaan, tanah wakaf, Hak Milik atas Satuan Rumah Susun, didaftar dengan membukukannya dalam buku tanah yang memuat data yuridis dan data fisik bidang tanah yang bersangkutan, dan sepanjang ada surat ukurnya dicatat pula pada surat ukur tersebut. Pembukuan dalam buku tanah serta pencatatannya pada surat ukur tersebut, merupakan bukti bahwa hak yang bersangkutan beserta pemegang haknya dan bidang tanahnya yang diuraikan dalam surat ukur secara hukum telah didaftar menurut PP 24/1997. Dalam Pasal 31 peraturan tersebut dinyatakan bahwa untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan diterbitkan sertifikat sesuai dengan data fisik yang ada dalam surat ukur dan data yuridis yang didaftar dalam buku tanah.

Beberapa keuntungan sistem pendaftaran hak (*registration of titles*) adalah :

- (1) Lebih praktis, yakni jika seseorang hendak melakukan perbuatan hukum mengenai sebidang tanah, ia cukup melihat pada sertifikat dan buku tanah untuk mengetahui data yuridis tanah yang bersangkutan. Dalam hal ini tidak perlu melihat akta-akta sebelumnya, karena akta-akta tersebut merupakan sumber data yuridis, bukan merupakan surat tanda bukti hak.
- (2) Tidak memerlukan *title search*, karena penelitian terhadap data fisik dan data yuridis sudah dilakukan oleh pejabat pendaftaran.

## 7. Sistem publikasi

Dalam sistem publikasi ini, pertanyaan yang timbul adalah sejauh mana hukum melindungi kepentingan orang yang melakukan perbuatan hukum mengenai tanah yang haknya sudah didaftar, berdasarkan data yang disajikan di Kantor pejabat Pendaftaran Tanah atau yang tercantum dalam surat tanda bukti hak yang diterbitkan atau didaftar oleh Pejabat Pendaftaran Tanah, jika kemudian data tersebut tidak benar. Untuk menjawab pertanyaan tersebut, tergantung pada sistem publikasi yang digunakan di negara yang bersangkutan. Pada garis besarnya dikenal dua sistem publikasi yaitu sistem publikasi positif dan sistem publikasi negatif.



Dalam sistem publikasi positif, data yang disajikan di Kantor Pertanahan adalah mutlak benar. Dalam hal ini apabila terjadi kekeliruan terhadap data yang disajikan tersebut, tidak dimungkinkan untuk dilakukan perbaikan. Oleh karenanya pada saat melaksanakan pengumpulan data yuridis maupun data fisik, pejabat Kantor Pertanahan harus aktif.

Sedangkan dalam sistem publikasi negatif murni, data yang disajikan di Kantor Pertanahan tidak mutlak benar. Artinya apabila terjadi kekeliruan, masih dimungkinkan diadakan perbaikan. Sistem negatif murni ini didasarkan pada suatu asas *nemo plus iuris*. Artinya seseorang tidak mungkin akan menguasai suatu benda yang bukan haknya. Karenanya di sini pejabat Kantor Pertanahannya tidak aktif.

#### Perbandingan Sistem Publikasi Positif Dan Sistem Publikasi Negatif

SISTEM PUBLIKASI POSITIF	SISTEM PUBLIKASI NEGATIF
Negara menjamin kebenaran data yang disajikan	Negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan
Orang boleh mempercayai kebenaran data yang disajikan	Orang tidak boleh begitu saja mempercayai kebenaran data yang disajikan
Sekali nama seseorang dicatat dalam buku tanah, maka ia memperoleh hak yang tidak dapat diganggu gugat ( <i>indefeasible title</i> ), asal dipenuhi syarat-syarat : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hak itu diperoleh dengan itikad baik.</li> <li>- Hak itu diperoleh melalui pembayaran (<i>in good faith and for value</i>)</li> </ul>	Konsekuensi dari asas <i>nemo plus</i> , artinya seseorang tidak boleh memberikan/mengalihkan/menyerahkan sesuatu yang melebihi dari apa yang ia punyai
Pendaftaran mengakibatkan orang yang sebenarnya tidak berhak menjadi berhak (orang yang sebenarnya berhak kehilangan haknya).	Pendaftaran tidak mengakibatkan orang yang sebenarnya berhak menjadi kehilangan haknya. (orang yang sebenarnya berhak melindungi)



Dengan pendaftaran, orang menjadi pemegang hak yang baru	Bukan dengan pendaftaran orang menjadi pemegang hak yang baru tetapi pada sah/tidaknya perbuatan hukum yang dilakukan.
Orang yang sebenarnya berhak, tidak dapat menuntut pengembalian tanahnya. (hanya dapat menuntut ganti rugi)	Orang yang sebenarnya berhak dapat menuntut pengembalian tanahnya.
Pejabat pendaftaran tanah bersikap aktif dalam memeriksa dan meneliti data/surat yang diajukan.	Pejabat Pendaftaran Tanah bersikap pasif dalam memeriksa dan meneliti data/surat yang diajukan.
Surat tanda bukti haknya merupakan alat bukti yang mutlak	Surat tanda bukti haknya merupakan alat bukti yang tidak mutlak
Terdapat kepastian hukum yang mutlak	Tidak ada kepastian hukum yang mutlak.

#### 8. Sertifikat sebagai alat bukti yang kuat dan lembaga *rechtsverwerking*

Pasal 32 ayat (1) PP 24/1997 menyatakan bahwa sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.

Sementara itu dalam penjelasan pasal 32 ayat (1) dinyatakan bahwa sertifikat merupakan tanda bukti hak yang kuat, dalam arti bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum didalamnya harus diterima sebagai data yang benar. Sudah barang tentu data fisik maupun data yuridis yang tercantum dalam sertifikat harus sesuai dengan data yang tercantum dalam buku tanah dan surat ukur yang bersangkutan, karena data itu diambil dari buku tanah dan surat ukur tersebut.

Mengingat bagaimana rinci dan seksamanya pengaturan mengenai prosedur pengumpulan data fisik dan data yuridis tanah yang akan didaftar, sampai dengan pembukuan serta penerbitan sertifikatnya, jelas kiranya kesungguhan upaya pemerintah dalam mengusahakan terpenuhinya persyaratan untuk mewujudkan pernyataan Pasal 19 UUPA dan Pasal 32 ayat (1) PP 24/1997, bahwa sertifikat merupakan alat pembuktian yang kuat.



Sistem publikasi yang digunakan adalah sistem negatif, tetapi bukan negatif yang murni, melainkan negatif yang mengandung unsur positif, dengan adanya ketentuan dalam UUPA, bahwa pendaftaran menghasilkan tanda bukti yang kuat. Kebenaran data yang ada pada sertifikat masih mungkin digugat, jika bisa dibuktikan, bahwa data yang bersangkutan, baik data fisik maupun yuridisnya tidak benar.

Selain itu masih ada lembaga hukum, yang dijumpai dalam Hukum Adat yang memberikan perlindungan hukum, bagi pihak yang mempunyai sertifikat mengenai bidang tanah yang bersangkutan, yang diperolehnya dengan itikad baik, menguasai dan menggunakan tanahnya secara terbuka, selama waktu yang lama, tanpa ada yang mempersoalkan keabsahan penguasaannya, pihak yang merasa mempunyai hak atas bidang tanah yang bersangkutan, tidak lagi berhak untuk mempersoalkannya. Lembaganya dikenal sebagai lembaga *rechtsverwerking*.

Mengenai lembaga *rechtsverwerking* ini juga dinyatakan dalam Pasal 32 ayat (2) PP 24/1997, yang menegaskan bahwa dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak yang merasa mempunyai hak atas tanah ini tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan pada pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Penjelasan Pasal 32 Ayat (2) pp24/1997 : kelemahan sistem publikasi negatif adalah : bahwa pihak yang namanya tercantum sebagai pemegang hak dalam buku tanah dan sertifikat selalu menghadapi gugatan dari pihak lain yang merasa mempunyai tanah tersebut. Umumnya kelemahan tersebut diatasi dengan menggunakan lembaga *acquisitieve verjaring* atau *adverse possession*. Hukum tanah kita yang memakai dasar hukum adat tidak dapat menggunakan lembaga tersebut, karena hukum adat tidak mengenalnya. Tetapi dalam hukum adat terdapat lembaga yang digunakan untuk mengatasi kelemahan sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanah, yaitu lembaga *rechtsverwerking*. Dalam hukum adat jika seseorang selama sekian waktu membiarkan tanahnya tidak dikerjakan, kemudian tanah itu dikerjakan orang lain yang memperolehnya dengan itikad baik, maka hilanglah haknya untuk menuntut kembali tanah tersebut.



Lembaga *rechtsverwerking* telah diakui konsistensinya dan diterapkan dalam berbagai keputusan oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia antara lain (Boedi Harsono : 67) :

- a. Putusan tanggal 10 Januari 1956 Nomor 210/K/Sip/1055, yang putusannya :  
 “Gugatan dinyatakan tidak dapat diterima oleh karena para penggugat dengan mendiamkan soalnya sampai 25 tahun, harus dianggap menghilangkan haknya (*rechtsverwerking*). Mahkamah Agung berpendapat bahwa pembeli sawah kini patut dilindungi, oleh karena dapat dianggap, bahwa ia adalah beritikad baik dalam membeli sawah dari seorang ahli waris dari almarhum pemilik sawah”.
- b. Putusan tanggal 26 November 1958 Nomor 361/K/Sip/1958 yang putusannya :  
 “Pengadilan Tinggi yang mempergunakan alat hukum pelepasan hak (*rechtsverwerking*) tanpa semau dari pihak tergugat (secara *ambtshalve*), adalah melanggar tata tertib dalam Hukum Acara (*process-orde*), maka putusannya yang berdasar atas pelepasan hak itu, harus dibatalkan”.
- c. Putusan Nomor 239/K/Sip/1957 yang putusannya :  
 “Mahkamah Agung dapat menyetujui pendapat *judex facti*, yakni walaupun si penggugat asli yang masih di bawah umur, adalah yang berhak atas sawah itu, tetapi ibunya yang berkewajiban sebagai wali untuk memelihara hak si penggugat asli sampai ia menjadi dewasa, dan dalam perkara ini tampak kelalaian ibu penggugat asli dengan tidak bertindak sama sekali sehingga tanah tersebut dapat dikuasai oleh tergugat asli selama kurang lebih 18 tahun, dan karena kelalaian itu dasar penganggapan melepaskan hak (*rechtsverwerking*) penggugat asli dianggap telah melepaskan hak atas tanah sengketa”.
- d. Putusan tanggal 7 Maret 1959 Nomor 70/K/Sip/1959, yang putusannya :  
 “Suatu tangkisan kadaluwarsa dalam perkara perdata tentang tanah, ditolak dengan alasan, bahwa pengugat tanah berulang kali minta dari tergugat untuk menyerahkan tanah itu kepada penggugat, hal mana berarti, bahwa kadaluwarsa itu sudah tertahan (*gestuit*).
- e. Putusan tanggal 24 September 1958 Nomor 329/K/Aip/1957, yang putusannya :  
 “Bahwa berdasarkan kelaziman dalam adat yang berlaku di wilayah Padang Lawas, sawah yang ditinggalkan 5 tahun berturut-turut dianggap kembali menjadi tanah



kosong, sehingga penguasannya oleh orang lain sesudah berlangsungnya selama 5 tahun adalah sah, jika tanah itu diperoleh dari yang berhak memberikannya”.

Putusan-putusan tersebut semuanya mengenai bidang-bidang tanah yang belum bersertifikat, karena sengketa terjadi sebelum berlakunya UUPA dan sebelum diselenggarakannya pendaftaran tanah menurut PP 10/1961.

#### **D. Penutup**

1. UUPA dan PP 24/1997 bertujuan memberikan jaminan kepastian hak dan memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat, baik pihak yang mempunyai tanah maupun yang akan melakukan perbuatan hukum mengenai tanah. Persoalannya bahwa hukum dalam arti ketentuan perundang-undangan itu buatan manusia yang tidak dapat “berjalan sendiri”. Agar ketentuan pendaftaran tanah dapat efektif, diperlukan perantara manusia sebagai pelaksananya.
2. Jaminan kepastian hak dan perlindungan hukum serta ketentuan mengenai berlakunya sertifikat sebagai alat pembuktian yang kuat, selain tergantung pada sikap dan partisipasi masyarakat yang berkepentingan sendiri, juga terutama pada pejabat di lingkungan Badan Pertanahan Nasional, maupun pejabat yang membantu melaksanakannya.
3. Lembaga *rechtsverwerking* merupakan salah satu solusi mengatasi sengketa tanah, yang berkaitan dengan pemilikan atau penguasaan tanah. Namun demikian lembaga ini tidak dengan sendirinya berlaku. Berlakunya hukum yang mengatur lembaga ini harus dikemukakan oleh pemegang sertifikat dalam gugatan, karena hakim tidak akan menerapkan lembaga ini atas prakarsa sendiri.
4. Agar kedudukan lembaga *rechtsverwerking* lebih kuat dan dapat dijadikan dasar diputusnya suatu perkara oleh hakim, maka PP 24/1997 perlu ditingkatkan menjadi Undang – Undang tentang Pendaftaran Tanah.

#### **Daftar Rujukan**

- Arie Sukanti Hutagalung, *Serba Aneka Masalah Tanah Dalam Kegiatan Ekonomi (Suatu Kumpulan Karangan)*, Jakarta : Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia)
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan Hukum Tanah*, Jakarta : Djambatan, Cetakan Ke-18, Edisi 2007.

-----, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang – Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*, Jakarta : Djambatan, Cetakan Ke-11 Edisi 2007.

-----, *Alat – Alat Bukti Hak Menuntut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997*.

Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi Dan Implementasi*, Jakarta : Penerbit Buku Kompas, 2001.

Soni Harsono, *Pokok Pokok Kebijaksanaan Bidang Pertanahan Dalam Pembangunan Nasional*.

Irene Eka Sihombing, *Segi – Segi Hukum Tanah Nasional Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Jakarta : Penerbit Universitas Trisakti, 2005.